

浙江“全过程人民民主”的人大实践（上）

座谈背景：2019年11月2日，习近平总书记到全国人大常委会法工委基层立法联系点上海虹桥街道考察，在基层立法联系点第一次提出“人民民主是一种全过程的民主”的重要论断。2021年7月1日，在庆祝中国共产党成立100周年大会重要讲话中，习近平总书记再次强调“发展全过程人民民主”。这一重要论述，思想深邃、内涵丰富，为推进我国社会主义民主政治建设提供了科学指引。2021年10月13日至14日，习近平总书记在中央人大工作会议上发表重要讲话，强调坚持和完善人民代表大会制度，不断发展全过程人民民主。

对于如何“不断发展全过程人民民主”，浙江省地方各级人大及其常委会早在10多年前就开始探索，积极推进民主政治建设，通过不断实践，创新了如参与式预算、民生实事项目人大代表票决制、创制性立法机制（包括基层立法联系点）、人大代表联络站、街道人大工作等诸多特色亮点工作，以生动实践丰富了全过程人民民主的时代内涵。

窥一斑而见全豹。本期代表茶座邀请了浙江六位设区的市人大常委会主任，从人大视角畅谈全过程人民民主在浙江的生动实践。

栏目主持:本报记者 黄文雅 阎跃勇

特邀嘉宾:葛益平 温州市人大常委会主任
谭志桂 绍兴市人大常委会主任
吴国升 衢州市人大常委会主任

叶海燕 台州市人大常委会主任
陈玲玲 金华市人大常委会主任
张明超 舟山市人大常委会主任

（排名不分先后）



葛益平



叶海燕



谭志桂



陈玲玲



吴国升



张明超

记者：2021年10月份召开的中央人大工作会议上，习近平总书记第一次系统全面阐述了全过程人民民主的重大理念，明确指出“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”，并用“六个必须”精辟概括人民代表大会制度的主要特征、重大原则和使命任务，集成了我们党对马克思主义民主政治、对人民代表大会制度理论与实践的系统思考，进一步丰富和发展了坚持和完善人民代表大会制度这一科学开放的重要思想和理论体系。您认为，地方人大在践行全过程人民民主中该如何支持和保证人民当家作主？

葛益平：总的来说，温州市人大及其常委会是在坚持党的领导和依法治国两大原则的前提下，推动实践发展全过程人民民主，来实现支持保障人民当家作主的权利，从而有效实现三者有机统一。具体来讲，首先坚持党的全面领导，注重发挥常委会党组把方向、管大局、抓落实的作用，严格执行重大事项及时请示报告制度，建立健全人事任免机制和常态化行使重大决定权机制。依法履行宪法法律规定的职责，建立健全“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局，完善科学立法、民主立法、依法立法工作机制；不断丰富人大监督内容和方法，打好专项监督、执法检查、专题询问、满意度测评等组合拳。

坚持以人民为中心的理念，突出人民主体地位。及时把发展全过程人民民主写入人民代表大会和常委会议事规则；支持保障代表执行职务，精心组织代表视察、专题调研，会前引导代表围绕人民群众的关切进行深入视察调研、提出议案建议。坚持“双联系”制度，落实常委会领导与列席常委会会议的代表座谈机制，充分听取人民群众的意见和诉求，并通过建立代表议案督办机制、群众意见反馈机制，回应群众呼声，解决群众难题，等等。

叶海燕：台州市人大主动在市场主体大层面加强探索，通过建立健全一系列工作机制，创新工作平台抓手，在发展“全链条、全方位、全覆盖”“最广泛、最真实、最管用”的人民民主中，打造台州人大金名片，提高显示度。

实践中，浙江省率先制定并推行街道选民代表会议制度，拓宽街道监督渠道，出台法官、检察官履职评议办法，加强“两官”任后监督，制定五星级代表联络站评定办法，推动联络站规范化建设，健全“双联系”制度、代表列席常委会会议等系列机制，做实做优代表工作，推动人大工作高质量发展。平台建设上，我们重点推进“一站两库一点”（代表联络站、地方立法专家库、地方立法市民库、基层立法联系点）阵地建设，极力延伸人大工作的触角。目前，台州市已建成实体联络站234个，网上联络站139个，实现了乡镇街道“全覆盖”。建立立法专家库和市民库是台州市立法工作的一大创新举措，通过这两个平台，我们把专家意见和百姓心声有效融入立法工作中，取得了良好的社会效果。今年，我们制定《台州市养犬管理条例》期间，就通过基层立法联系点征集到“遛犬要避开上下班高峰期等时间和人员密集区域”“加强对养犬人教育”等一系列具体意见建议，并相应地对条例草案文本做出调整。

谭志桂：本届以来，绍兴市人大建立了一系列支持和保证人民当家作主的制度机制。如在立法上，积极探索从法规

立项、起草、审议到实施全链条、全流程的闭环民主，先后制定地方性法规11部。制定《绍兴市地方性法规立项工作规则》，立法前将立法项目通过报纸、网络等媒介开设专栏征求公众意见，累计收集到意见建议600余条。制定出台《地方性法规草案起草工作规则》，规定立法起草、调研、审议等各环节都要广泛征求人民群众的意见建议，立法中聚民智，累计收集法规审议修改意见1000余条。立法后听民声，积极做好立法后评估，充分利用广播、电视、报刊、网站、手机APP等各种平台，采用群众喜闻乐见的形式宣传法规，提高群众对新法的知晓率和参与度，同时及时检测群众对法规的认知度和满意度。

又如在代表工作中，坚持双联系制度。本届以来，累计走访基层代表2840人次，组织代表培训1900余人次，邀请代表列席常委会会议390人次，参加常委会组织的重大活动3400多次。

张明超：我认为，首要必须尊重人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，构建多元、畅通、有序运行的民主渠道，推动民主程序更加规范。

近年来，舟山健全完善了将社会成员意志汇集成人民集体意志的制度。完善了海岛地区“双联系”、公民旁听人代会、公民列席常委会会议、立法网络听证、监督内容公开征求意见等制度，广泛收集各方意见建议，谋划立法监督决定议题。如在立法项目征集意见过程中，了解到群众对加强海洋生态环境保护和渔业资源保护呼声较大，通过综合分析研判，我们把国家级海洋特别保护区管理和船舶污染物管理工作，通过立法的形式切实保障人民权益。

相继出台了讨论决定重大事项、专项工作评议、专题询问、民生实事项目代表票决等一揽子制度，将民主监督、民主协商、民主管理等环节纳入制度化和规范化轨道，推动法律法规得到正确有效的实施，决议决定得到全面贯彻落实。近年来，我们连续多年在人代会上将代表和群众关注比较集中的“五水共治”、舟山江海联运服务中心建设、自贸区建设等议题上升为大会决定。

健全完善公民参与管理国家事务相关机制等。我们通过开展人大代表电视问政、电台热线问政、网络直播常委会会议、移动终端直播执法检查等方式，逐渐形成了公民对公共事务、公共决策的多种渠道的参与机制。

吴国升：近年来，衢州市人大突出重点，找准切口，以数字化赋能人大监督和代表工作，构建“主”字形人大履职服务体系，支持和保证人民当家作主，更好实现“民有所呼，我有所应”，打造践行全过程人民民主的衢州样本。“主”字形人大履职服务体系由“主”字的主笔画“三横一竖一点”构成。通过做实“网格+代表”“底线”进一步密切联系群众。全市6000多名五级人大代表全部编入1579个村（社）4243个全科网格，人大代表联系服务群众到网到户到人，定期走访群众，梳理反映民情，联通各级人大；通过做强人大代表联络站“中线”，增强基层解决问题的能力。“主”字形人大履职服务体系夯实了市县两级人大的“双联系”工作，

打通了市县乡三级人大、五级人大代表“收集社情民意、汇聚民智民慧、推动民生实事办理”的便捷高效渠道，为推进全过程人民民主提供了重要支撑。

记者：地方人大如何把依靠人民，充分行使国家权力落到实处？如何体现了人民的根本利益？从浙江来说，主要体现在代表联络站建设、民主参与式预算、设立基层立法联系点、民生实事项目人大代表票决制等实践做法上，能否谈谈特色经验和成效？

葛益平：温州市人大主要从以下多方面开展生动实践。一是推进代表联络站规范化常态化运作。全市建成218个代表联络站，包括鹿城、瓯海等8个县级站，五级人大代表全员进站活动，成效明显。例如泰顺县百丈镇11个村开展户外“板凳聊事”，瓯海新桥公开了驻站代表“二维码”，通过“云端”实现了代表与群众的便捷有效互动。

二是推进立法联系点与代表联络站的“站点”融合建设，发挥“1+1大于2”作用，分批建立地域全覆盖、行业基本覆盖的基层立法联系点27个，实现法规宣讲解读、立法民意征求、法治文化宣传等功能覆盖。

三是推进公共财政预算审查监督改革。以部门预算为突破口，引入公众参与和民主监督，建立预算听证制度、分项审议决策机制，预算约束机制和部门决算审查批准机制，使财政资金安排更加体现民意、更加公开透明。

四是深化民生实事项目人大代表票决制。2018年实现了实施票决制市县乡三级全覆盖、大会差额票决全覆盖；全市66个街道全部以票选（票荐）等形式确定民生实事项目，实现了街道层面全覆盖。2018年以来，市级层面就有民生实事项目105项具体指标全部完成、全部满意通过。

陈玲玲：金华人大积极推动全过程人民民主融入社会治理，着力打造“龙山经验”代表联络站升级版，全力助推市域社会治理现代化，把“四好”代表联络站这张“金名片”擦得更亮、打得更响。

一是完善体系抓深化。全市140个乡镇街道代表联络站迁建到一楼或沿街地段，建立联络点280个，设立联络岗1324个，构建了“站、点、岗”立体式联络工作体系。各地还积极探索功能型代表联络站，通过不断延伸拓展、扩大覆盖，构建了以乡镇街道代表联络站为基础、“矛调中心”代表联络站为支撑、其他特色代表联络站为辅助的多跨联络工作体系。

二是示范引领抓深化。按照“成熟一个、评定一个”原则，进一步优化评定标准，共评定示范性联络站29个，联络点2个，全市示范性联络站达到41个，有效推动了全市代表联络站建设水平整体提升。

三是助推治理抓深化。积极推动“矛调中心”代表联络站建设，9个县（市、区）、147个乡镇街道实现全覆盖，在村居“矛调站”设立联络岗298个，先后组织引导各级人大代表参与并成功调处各类矛盾纠纷2568件，有力推动代表联络站与矛调中心在功能上立体融合、联络上无缝对接。

叶海燕：温岭民主参与式预算，我是比较熟悉的。2002年我刚从台州市级部门转任温岭市委，在温岭任职长达9年。温岭民主参与式预算的探索开始于2003年，其做法被写入省委报告，得到全国人大财经预算工委的充分肯定，其主要实践成果写入2015年出台的新预算法。温岭这一实践只是台州基层人大探索实践

人民民主的一个缩影。

“两官评议”则是台州市人大又一项特色工作。从2010年开始，每年轮流对法官、检察官的履职情况进行评议，开了全国地市人大先河。按照六个环节有序实施，做到人大代表全程参与、法院检察院全员民主测评、听取相关意见全覆盖，实现了对法院、检察院工作的精准监督。这项工作获得过“浙江人大工作与时俱进奖”，如今，已在台州全市各县市区普遍开展。

尤其是台州人大立法工作，自2015年被赋予立法权以来，质效不断提升，如今已向立“高质量”法跃迁。为了能给立法工作提供专业支撑和智力支持，台州市人大常委会建立了地方立法专家“智库”，2017年又建立了立法市民库，将民意体现在立法决策之中。

今年，我们借数字化改革之机，积极探索建立“立法民意通”多场景业务应用系统，构建民主立法协同体系。如在《台州市养犬管理条例》立法实践中，率先使用“立法民意通”应用系统中的“民意调查”子场景开展民意调查活动，20多天里，12万余人完成了民意调查，阅读量达到50余万人次，征集到其他意见建议3万余条，无论是知晓范围之广、参与人数之多还是社会反响之大，在我国的历次立法过程中均属历史之最，甚至在全国设区市的立法历史中也十分罕见。

吴国升：这些年来，衢州人大代表联络站建设工作取得了很好的成效。2018年9月，栗战书委员长亲临衢州调研考察并主持召开基层人大代表座谈会，对衢州的县乡人大工作特别是人大代表联络站建设给予充分肯定，提出了好阵地、好桥梁、好平台、好场所的“四好”要求。

为此，衢州市人大深入实施人大代表联络站“四化五提升”工程，实现联络站功能定位系统化升级、运行体系“主”字形架构、线上线下一体化贯通、履职活动量化开展、建设管理标准化推进；探索建设专业人大代表联络点，注重“实效化”的提升，真正把代表联络站打造成为接地气、察民情、聚民意、解民忧的前哨阵地。特别是“快来议事”“智慧议政”“小云说事”“徐徐道来”“议事茶亭”等一系列创新载体，搭建了“一府一委两院”与人大代表、人民群众沟通协商的平台，丰富了人大协商的方式和渠道，推动了问题解决，推进了基层治理。

如柯城区府山街道创设“快来议事”工作机制，依托代表联络站，由人大代表领衔，与议事员、网格员以及相关部门、单位等组成议事团与议事人面对面议事，对能够限时解决的，解决结果报人大街道工委审核备案；对街道、社区自行无力解决的，则通过闭会期间人大代表向上提交建议的形式，报至市、区人大常委会解决，人大代表、议事员组成专门督事小组开展不定期督察活动，将办理结果告知当事人，形成事项提出、办理、答复解决的工作闭环。

谭志桂：我们绍兴市人大依托代表联络站，创新开展“局长·代表面对面”主题活动，“一府一委两院”负责人走进联络站，面对面向代表通报工作、听取代表意见建议，让社情民意、民生问题坐上了“直通车”。

活动前，我们还配套开展“联千企、进万户，访社情、知民意”活动，让代表就近联系1家企业、1个村（社区）和若干户选民家庭，通过进村入户访企，广泛收集各种热点难点问题。

我们还建立了民生实事项目筛选确定、跟踪监督到落地见效的人大全流程监

督新机制，把好项目“票决关”和“督办关”，开辟民生实事票决上线运行系统，市人大常委会主要领导带队督查，定期听取情况汇报，确保实事办实、好事办好。

此外，我们还建立了民主参与预算审查制度，实行全程参与式预算审查监督，组织人大代表提前介入审查政府预算草案，同时对部门预算执行进行全周期跟踪监督，审查决算实现闭环监督。特别值得一提的是，2021年绍兴市人代会期间，我们在全省首开开设区市人代会“局长通道”“代表通道”和“区（县、市）长通道”，人大代表就群众关心的关注的政策和问题进行当场提问、现场解答、媒体直播，收看量超100万人次，取得良好问政效果。

张明超：我们针对海岛地区选民居住分散、联系渔民不便的特点，创设了“船头、岸边、离岛”联络点，探索实行“视频连线”“异地接待”选民新模式，为基层群众及海上作业渔民提供紧急避险、海上抢救、困难救助、纠纷调解等服务，打通了海岛地区人大工作“最后一纳米”，真正实现服务选民无盲区。

为了在立法过程中最大限度地吸纳民意，我们围绕《舟山市居家养老服务促进条例》立法工作，联合市广电总台，把“阳光热线”搬到了基层立法联系点，开展“人大立法面对面进社区”活动，进一步夯实了立法基础；为确保民生实事项目真正落到实处，我们就2017年以来票决通过的88项民生实事项目落实情况开展了代表电视问政活动，详细梳理了票决制工作开展四年来的情况，并通过问政对落实情况进行“回头看”，督促项目落地惠民，提升了群众的获得感。

记者：在践行全过程人民民主过程中，请谈谈如何充分发挥人大代表及街道居民议事会成员的作用。

葛益平：温州市人大扩大代表对人大工作的参与，积极邀请代表参加立法调研、专项监督、专题询问等活动，如围绕“大干交通”“最多跑一次”改革、区域中心城市、建设“四大建设”、科技创新等主题，依托代表联络站，组织各级人大代表开展会前视察、主题活动。同时参与“人民问政”“代表在线”“代表关注”等栏目，推动一大批民生热点问题解决落实。

坚持代表建议市政府领导领办、常委会组成人员重点督办等工作制度，认真组织开展市人代会主席团交付的议案审议工作，有力推动制定养犬管理条例、荣誉市民条例、家政服务管理条例等议案得到有效落实。

健全街道选民代表会议制度，通过召开居民议事组织会议，听取和讨论人大街道工委和街道办事处的工作报告、财政预决算报告、环境状况和环境保护目标完成情况报告、票选街道民生实事项目，等等。

陈玲玲：近年来，金华市人大总结规范自2005年开始探索实践的金东区街道议会制度，并在全市42个街道全面推行。通过每年召开2次会议、开展闭会期间活动、办好好议政代表建议等形式，实现对街道办事处工作“议政”制度化、“督政”常态化，丰富了基层民主实践内涵，增强了基层人大工作的生机和活力。

全市各街道依托议会，充分发挥辖区人大代表和政协委员的作用。如为确保联系群众密切，建立了人大代表联系议会代表、议会代表联系群众制度，

并将议会代表编入代表联络站（点）开展活动。换届以来，先后组织1051批共1655名议会代表到代表联络站开展活动，接待群众4986人次，共征集各种意见建议2342条，解决各类实际困难和问题1481件。

此外，还建立议会代表活动制度，确保活动开展经常化，如组织议会代表参与了各级人大组织的各种视察、调研及相关主题专题活动，等等。

叶海燕：我着重谈一下台州市全面推行街道选民代表会议制度的做法吧。早在2013年12月，温岭市横峰街道党工委印发了《关于〈横峰街道选民议会暂行办法〉的通知》，开启台州市街道选民代表会议的先河。近年来，椒江、温岭、玉环、三门部分街道都在党委支持下探索实行街道人民大民主议事会议。2018年3月，椒江区在前期试行基础上，由区委发文在全区建立街道选民代表会议制度。县（市、区）自发摸索试行，逐步形成了温岭横峰模式、三门模式、玉环“三个关”模式、椒江“三个三”模式。2018年10月16日，市委常委会研究通过《关于在全市建立街道选民代表会议制度的意见（试行）》，决定在全市全面推行这一制度。

谭志桂：绍兴市人大高质量推进代表建议办理工作的全过程。如代表们把迟迟解决不了的外墙整治、行政诉讼败诉率、闲置农房激活等“老大难”问题带到大会上，通过代表建议的高效办理，快速解决了实际问题，“民有所呼，我有所应”的宗旨在这一过程中体现得淋漓尽致。

我们从2015年开始探索建立街道议会制度，目前已经在47个街道建立了议会，实现了全覆盖，进一步完善了街道议会民生实事项目票荐制、街道议会成员建议处理、街道议会成员履职管理等工作规范，进一步强化对街道重大事项的民主协商、民主决策和民主监督，将协商民主与人大监督相结合，在推动街道各项事业发展中发挥了人大作用。

张明超：舟山市人大把代表各项工作全面融入人民当家作主实践中。全闭环做好代表建议有关工作；创新构建“提出一交办一办理一反馈一评价一回头看”的全流程闭环管理机制，同时借助数字化改革契机，推动建议办理线上线下同步运行，实现建议质量和办理质效“双提升”。

全方位发挥代表主体作用：以数字化赋能来打造融代表履职、建议办理、监督议事、知情知政为一体的代表履职服务系统，全覆盖实现服务群众零距离，加强群众反映的普遍性意见建议的规范处理和落实解决。

同时，改进常委会组成人员联系代表工作，努力形成双向互动交流、共同推进工作的局面。健全完善常委会领导与列席常委会会议的代表座谈机制，广泛听取意见。

习近平总书记指出“有事好商量，众人的事情由众人商量”。关于街道居民议事会成员作用发挥，舟山各街道发挥议事会成员密切联系群众的优势，寻求全体人民意愿的“最大公约数”，推进街道民生实事项目议事会成员票选工作，选好办好群众身边的微实事，切实提升群众的获得感。

记者：由于时间关系，本期对话就到这里。下期，我们继续就践行全过程人民民主中存在的短板、今后工作设想和建议等内容展开交流。谢谢大家，希望常来茶座做客。

